



## Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

17 | 2015

Naissance et mutation de la justice des mineurs

---

# « Promesses » et trahison, une histoire de la liberté surveillée au lendemain de la seconde guerre mondiale en France

Jean-Pierre Jurmand

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3851>

DOI : 10.4000/rhei.3851

ISSN : 1777-540X

### Éditeur

Presses universitaires de Rennes

### Édition imprimée

Date de publication : 30 octobre 2015

Pagination : 169-190

ISBN : 978-2-7535-4215-0

ISSN : 1287-2431

### Référence électronique

Jean-Pierre Jurmand, « « Promesses » et trahison, une histoire de la liberté surveillée au lendemain de la seconde guerre mondiale en France », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 17 | 2015, mis en ligne le 30 octobre 2017, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3851> ; DOI : 10.4000/rhei.3851

---

---

## « Promesses » et trahison, une histoire de la liberté surveillée au lendemain de la seconde guerre mondiale en France

**Jean-Pierre JURMAND**

Chercheur à l'École  
nationale de protec-  
tion judiciaire de la  
jeunesse.

Après la seconde guerre mondiale, un vent de réformes souffle sur la justice des mineurs en France. La liberté surveillée instituée en 1912 témoigne de ces transformations et d'un regain d'intérêt. Elle est considérée comme la mesure symbolique du secteur émergent, symétrique à la rééducation en internat, de la « cure libre ». L'Éducation surveillée souhaite en maîtriser le développement, les magistrats les plus avancés dans le processus de réforme, en font l'instrument de leur politique sociale et éducative, tandis que certains juristes y voient la préfiguration d'une justice humaniste et individualisée, plus protectrice que répressive, étendue aux adultes. Le processus de professionnalisation des délégués permanents participe de ce renouveau, en même temps qu'il est assimilable à un processus de normalisation. L'Éducation surveillée ne s'investit pas à la hauteur de la promesse qu'elle éveille au sujet de la liberté surveillée. Son choix pour soutenir la structuration du secteur du milieu ouvert autour de l'équipement de base des tribunaux pour enfants dans les années 1960 ne porte pas sur l'expansion des services de la liberté surveillée. Elle lui préfère le regroupement de spécialistes. Plus profondément, cet épisode d'un rendez-vous manqué avec la liberté surveillée (très relatif en termes de nombre de mesures prises à l'égard des mineurs délinquants et au regard de sa progression au sein de la justice des mineurs après les années 1990) s'explique par deux raisons : dès son origine, la liberté surveillée a été greffée sur un système judiciaire étranger au système de la probation, d'autre part les circonstances particulières du développement d'un État social au lendemain de la seconde guerre mondiale offre à la direction de l'Éducation surveillée, une place déterminante dans la régulation de l'articulation entre le judiciaire et l'éducatif.

*After the second world war, a wave of reforms sweeps over the French juvenile justice system. Established in 1912, probation testifies to these changes and renewed interest and is often considered as the most symbolic measure which appeared in this emerging field, in a symmetric way to reeducation in boarding and reformatory schools. The French education system for young offenders wishes to control its development, the most advanced magistrates in the reform process make it the instrument of their social and educative policy, while other jurists see it as the*

1. Sur le plan quantitatif, le total des mineurs suivis en 1967 par les services d'observation et d'éducation en milieu ouvert est de 4945, en 1968, il est de 6327, en 1969, il sera de 7030 et en 1972 de 8739, pour passer à 10232 l'année suivante, à 12 154 en 1975 et 14 711 en 1977. Parallèlement les effectifs totaux des mineurs suivis par les services de la liberté surveillée sont de 40908 pour l'année 1967, de 41 224 en 1969, de 39529 en 1970, de 34211 en 1975, et de 30625 en 1977. Inexorablement la baisse des effectifs des services de la liberté surveillée se poursuit, tandis que se confirmera la hausse des effectifs des services d'observation et d'éducation en milieu ouvert.

En 1976, par exemple, sur les 13755 mineurs suivis dans l'année, 4393 l'ont été en OMO, et 9362 en EMO, la majorité des mesures étant réparties juridiquement au titre de l'article 375 du Code civil (en application de la loi du 4 juin 1970 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger). La nature juridique des mesures suivies par les services de la liberté surveillée est à l'inverse majoritairement au titre de l'ordonnance de 1945 (mesures de liberté surveillée, strictement individuelles). Le pourcentage des mesures de LS par rapport à l'ensemble des mineurs jugés à titre définitif est d'un tiers environ des mineurs jugés dans les années 1950, de 20 % dans les années 1960 et de 10 % dans les années 1970 [10,1 en 1975].

*prefiguration of a humanistic and individualized form of justice, more protective than repressive, extended to adults. The process of professionalization of the permanent delegates takes part in this renewal as well as it can be associated to a process of normalization. The French education system for young offenders however does not invest to the promise it made regarding probation. Its choice to support the structuration of education in the community focusing on the basic equipment of juvenile courts in the 1960's does not concern the expansion of probation services. It gives preference to the grouping of specialists. Two reasons can be found to this missed opportunity with probation: on the one hand, from the very start probation was grafted onto a judiciary system extraneous to the probation system; on the other hand, the specific circumstances of the development of a social State in the second world war aftermath provided the directorship of the French education system for young offenders with a crucial part to play in regulating the articulation between the judicial and educational systems.*

**Mots-clefs :** liberté surveillée, probation, milieu ouvert, délégués permanents, France

**Keywords :** *probation, education in the community, permanent delegate, second world war, France*

Au cours des années 1970, alors qu'à l'Éducation surveillée le *milieu ouvert* prend de l'ascendant sur les autres modalités de prise en charge éducative des mineurs de justice, la mesure de liberté surveillée décline<sup>1</sup>. Celle-ci est cependant considérée, avec l'action sociale spécialisée, être à l'origine, au lendemain de la seconde guerre mondiale, d'un nouveau secteur d'intervention dit en *milieu naturel* – en comparaison avec celui des internats de rééducation. Comment traduire et expliquer ce paradoxe ? En retraçant l'histoire d'une trahison. En effet, le milieu ouvert se serait construit, en partie, sur le reniement de sa double filiation dont les figures professionnelles emblématiques sont, dans les années 1950, l'assistante sociale et le délégué à la liberté surveillée, et dont les lieux institutionnels singuliers sont les services sociaux spécialisés et les services à la liberté surveillée auprès des tribunaux. Le travail de déconstruction, entrepris dès le début des années 1950, est en grande partie l'œuvre d'Henri Michard, directeur du Centre de formation et d'études de Vaucresson. Pour arriver à ses fins, à savoir livrer professionnellement le *milieu ouvert* à des équipes d'éducateurs et de spécialistes, il aurait pris soin de réduire, en le banalisant, le rôle des délégués permanents à la liberté surveillée dans la structuration du nouveau secteur.

Historiquement, l'acte fondateur de la liberté surveillée est la conférence donnée par Édouard Julhiet au Musée social à Paris le 6 février 1906 sur « Les tribunaux pour enfants aux États-Unis ». Elle est instituée par la loi du 22 juillet 1912. La liberté surveillée, qui consiste à laisser le mineur dans sa famille sous surveillance (pendant l'instruction de l'affaire, avant que le tribunal ne se prononce au fond, ou au moment de la décision définitive), est importée des États-Unis. Elle a été greffée au système judiciaire français et à son régime juridique, mais sa codification ne s'accompagne pas des grandes caractéristiques du modèle américain. En effet, elle n'est pas associée, comme aux États-Unis à d'autres modalités et conceptions de la prise en charge des mineurs indispensables au fonctionnement du tribunal (travail social, naissance du réseau des *Child Guidance Clinics*...), ni rattachée à la figure tutélaire d'un juge, ou identifiée au rôle du délégué (*probation officer*). En France, il faut attendre le lendemain de la seconde guerre mondiale pour voir la liberté surveillée bénéficier de conditions à peu près similaires de développement, et encore de façon fragmentaire et limitée dans le temps.

L'évolution de la liberté surveillée au lendemain de la seconde guerre mondiale est révélatrice de l'esprit de réforme qui souffle sur la justice des mineurs à cette époque et pour les années à venir. Sans grand bouleversement législatif par rapport à la loi de 1912, la liberté surveillée fait l'objet cependant d'une attention soutenue de la part des principaux acteurs impliqués dans le fonctionnement de cette justice. Son contenu intéresse plus que sa forme. Elle sert les visées réformatrices aussi bien de l'Éducation surveillée que des magistrats et des juristes :

- l'Éducation surveillée voit dans son organisation le moyen d'occuper le terrain de la « cure libre » et de contrôler le recrutement de ses agents – politique de maîtrise du recrutement et de la professionnalisation des délégués permanents où les enjeux de genre ne sont pas absents ;
- les magistrats de la jeunesse en font l'instrument privilégié de l'élargissement de leur compétence et de l'extension d'une politique éducative et sociale ;
- d'illustres juristes sont convaincus qu'elle préfigure une justice sociale, protectrice et probatoire, qu'ils appellent de leurs vœux, y compris pour les adultes (plus particulièrement les jeunes adultes).

Pourtant la liberté surveillée est victime, surtout de la part de l'Éducation surveillée, d'une politique très ambiguë et finalement suffisamment restrictive pour empêcher que cette mesure n'accède, après 1958, au statut, qui, *a priori*, semblait lui être réservé, être l'emblème de l'intervention en milieu ouvert.

## LA LIBERTÉ SURVEILLÉE AU LENDEMAIN

### DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE EN FRANCE

La liberté surveillée, grande innovation de la loi de 1912, s'adapte à l'autre innovation de l'ordonnance du 2 février 1945, la spécialisation de la juridiction des enfants, et plus particulièrement des magistrats. Elle est conçue comme un outil de « contrôle du juge des enfants sur la situation du mineur », un instrument de suivi quelque soit sa situation, applicable à tous les stades de la procédure : « elle permet aux magistrats des juridictions pour enfants d'ordonner la liberté surveillée à titre provisoire, préjudiciel ou définitif<sup>2</sup> ». C'est-à-dire qu'elle peut être prise :

- pendant l'instruction, l'enquête ou la durée de l'observation. Elle est dite provisoire (et bientôt d'observation) prise par ordonnance par le juge d'instruction ou le juge des enfants, car il est prévu que « la garde provisoire pourra, le cas échéant, être exercée sous le régime de la liberté surveillée<sup>3</sup> » ;
- après l'instruction et avant le jugement, par la juridiction de jugement, le juge des enfants ou le tribunal pour enfants « avant de prononcer au fond, ordonner la liberté surveillée à titre provisoire en vue de statuer après une ou plusieurs périodes d'épreuves<sup>4</sup> » ;
- après le jugement, elle est dite d'éducation, accessoire à une remise à la famille (la majorité de ce type de liberté surveillée) ou à une mesure de placement. Cette forme est de loin la plus prononcée.

En 1950, sur un total de 17 944 mineurs jugés, 4 884 (soit 27 %) sont placés sous le régime de la liberté surveillée (343 le sont sous le régime de la liberté surveillée préjudicielle). En 1958, sur 18 900 mineurs jugés, 6 873 sont placés sous le régime de la liberté surveillée, dont 372 prononcées à titre d'observation et 601 à titre d'épreuve.

Les seuls vrais changements qui interviennent en 1945, sont, à la fois la création de services de la liberté surveillée auprès des tribunaux<sup>5</sup>, et l'institution, à côté des délégués bénévoles, de délégués permanents dont il est précisé (dans l'exposé

2. Exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

3. Avant dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance du 2 février 1945.

4. Articles 8 (alinéa) et 19 (alinéa 2) de l'ordonnance du 2 février 1945.

5. Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1945 créant un service des délégués à la liberté surveillée auprès des tribunaux pour enfants (J. O. 8 juillet 1945).

des motifs) que « ce seront en fait, des assistantes sociales préparées à leur tâche par une formation technique, qui auront pour mission de guider et coordonner l'action des délégués bénévoles, les encadrant, les aidant et assumant les délégations les plus difficiles ». Pour Jean-Louis Costa, premier directeur de l'Éducation surveillée, qui lance un plan de réforme ambitieux en 1946, le rapprochement avec l'autre grand service auxiliaire auprès du tribunal semble évident : « il y aurait souvent intérêt à ce que le délégué permanent fasse partie du service social<sup>6</sup> ».

En février 1946, le nombre de délégués permanents est faible : 33. J.-L. Costa table sur un minimum de 120 délégués. En décembre 1946, leur nombre est porté à 71. Fin 1947, l'objectif de 120 est atteint.

## DU CÔTÉ DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

La stratégie de l'Éducation surveillée est de ramener dans ses filets un secteur qui *a priori* relève plus du périmètre de compétence de la juridiction et du juge des enfants, ou tout du moins qui est placé dans son orbite, tout comme les services sociaux auprès des tribunaux. Or deux des quatre attributions de la direction sont : « le contrôle des services sociaux fonctionnant auprès des tribunaux pour enfants » et « le contrôle des mesures relatives à la liberté surveillée des mineurs<sup>7</sup> ». Certes, une grande partie de son activité et la totalité des investissements en personnel sont consacrées à la gestion et à la réforme des internats d'observation et de rééducation pour lesquels elle a fort à faire. Mais elle ne peut se désintéresser de la *cure libre*, qui, dans les instances et congrès internationaux, est présentée comme le versant symétrique du placement en internat (ou son prolongement en milieu libre), indispensable à développer.

Pour J.-L. Costa, la liberté surveillée devient « un procédé de portée générale, l'instrument juridique de la politique des tribunaux pour enfants<sup>8</sup> », à condition qu'elle soit organisée. Son organisation est l'œuvre des délégués permanents. Le délégué permanent est normalement nommé par le juge des enfants, mais sa rémunération suppose un agrément de la Chancellerie, ce qui peut ainsi apparaître comme un contrôle déguisé. En l'espace de quatre ans, la situation de ces délégués va rapidement évoluer. Un véritable processus de professionnalisation s'amorce dans la mesure où les trois conditions nécessaires à une reconnaissance professionnelle sont remplies : la nomination, le statut, la rémunération. La direction de l'Éducation surveillée se donne les moyens de constituer un corps professionnel intermédiaire. La difficulté est qu'ils sont auxiliaires de la

6. COSTA Jean-Louis, *Plan de réforme des services de l'Éducation surveillée et des institutions protectrices de l'enfance en danger moral*, ministère de la Justice, direction de l'Éducation surveillée, avril 1946, p. 45.

7. Ordonnance n° 45-1966 du 1<sup>er</sup> septembre 1945 portant institution à l'administration centrale du ministère de la Justice d'une direction de l'Éducation surveillée et fixant les effectifs de cette direction.

8. COSTA Jean-Louis, *Plan de réforme*, op. cit., p. 29.

9. Direction de l'Éducation surveillée, *Rapport annuel*, 1948, p. 27.

10. Ministère de la Justice, direction de l'Éducation surveillée, circulaire n° 029 du 1-6-1949, modification du statut et de la rémunération des délégués permanents à la liberté surveillée.

11. Direction de l'Éducation surveillée, *Rapport annuel*, 1949, p. 37.

12. Sur ce texte voir YVOREL Jean-Jacques, « 1948 : le projet de Germaine Poinso-Chapuis », *Les cahiers dynamiques*, n° 49, décembre 2010, p. 108-114.

13. RANDET Paulette, CHAZAL Jean, « L'organisation de la liberté surveillée dans un secteur du tribunal de la Seine », *Revue de l'Éducation Surveillée*, n° 8, mai-juin 1947, p. 86. Dans le cadre de cette organisation de la liberté surveillée, cf. « La création des équipes d'ami-tié par un délégué bénévole à la liberté surveillée » dans PEYRE Vincent, TÉTARD Françoise, *Des éducateurs dans la rue. Histoire de la prévention spécialisée*, Paris, La Découverte, 2006, p. 25-29.

justice et que le seul modèle professionnel dans le genre est celui des assistantes sociales. Là où la liberté surveillée s'était affirmée et distinguée, dans la période de l'entre-deux-guerres, comme le trait d'union entre le privé et le tribunal, elle tend à devenir, à partir de 1946, le relais entre l'État (par le biais de son administration) et le tribunal. En 1948, le directeur de l'Éducation surveillée, en même temps qu'il cherche à clarifier le rôle de cet auxiliaire de justice, estime « qu'il conviendra, dès que ce sera possible, de réviser les dispositions de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1945 et de faire nommer les délégués par le garde des Sceaux, sur une liste dressée par le juge des enfants<sup>9</sup> ». La circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1949 franchit une étape supplémentaire. Elle répond à la nécessité de « recruter un personnel de qualité, possédant une formation sociale et psychologique solide et des connaissances juridiques et administratives assez étendues<sup>10</sup> ». Elle fixe leur nouveau statut et modifie leur recrutement : désormais ils seront contractuels et seront nommés par le garde des Sceaux. Leur situation est alignée sur celle des assistantes sociales et assistantes sociales chefs, ainsi que leur rémunération. L'amélioration du recrutement des permanents « qui tendent de plus en plus à devenir des techniciens sociaux » ouvre, selon la direction de l'Éducation surveillée, de nouvelles perspectives à l'institution de la liberté surveillée<sup>11</sup>. Le terme de *technicien social* pour désigner le délégué permanent, indique qu'il est l'artisan de l'adaptation de la liberté surveillée au milieu social et familial.

La direction de l'Éducation se rallie à la double perspective ouverte par la frange la plus innovante des juges des enfants, d'une part, de réaliser par le biais de la liberté surveillée l'observation en milieu ouvert, d'autre part, de sortir la liberté surveillée « du champ trop étroit de l'enfance délinquante pour exercer tous ses bienfaits d'assistance et de prévention dans celui, beaucoup plus vaste, et tout aussi intéressant, de l'enfance à protéger ». C'est, à l'époque, en juillet 1948, qu'est déposé par Germaine Poinso-Chapuis un premier texte de projet de loi sur la réforme de la protection de l'enfance en danger moral<sup>12</sup>.

Ces deux points font l'objet de discussions lors de la 3<sup>e</sup> session d'études des juges des enfants qui rassemble 29 magistrats à Marly-le-Roi en novembre 1949. Plus globalement, des juges des enfants, à l'instar de Jean Chazal, juge des enfants au tribunal de la Seine, qui dès 1947 a fait part de son expérience d'organisation de la liberté surveillée au tribunal de la Seine, renouvellent leur vision de l'action du délégué à la liberté surveillée et de son rôle. L'action du bénévole est débarrassée « de tout caractère paternaliste<sup>13</sup> », elle se substitue au

tutorat moralisateur de l'entre-deux-guerres. Désormais elle se veut efficace, moderne, attentive aux conditions d'existence du mineur, à sa santé, à son travail et à l'organisation de ses loisirs ; elle est construite sur une relation d'aide et de soutien ; par le biais de « l'accrochage affectif », le délégué cherche à gagner la confiance de l'enfant.

Certains pensent que l'un des principaux ressorts de l'éducation en milieu libre est l'action sociale ; le rôle du juge des enfants est incontestable, dans un pays appelé à « devenir une Nation essentiellement sociale<sup>14</sup> ». « Le juge des enfants participe à l'action sociale » dira plus tard un autre juge des enfants témoignant de son engagement<sup>15</sup>. « Personnage plus social que judiciaire<sup>16</sup> » autour de qui s'organise un ensemble fonctionnel, embryon d'un équipement local : « service de la liberté surveillée, centre d'accueil, service social d'enquête, foyer de semi-liberté, service de placement ».

### LA LIBERTÉ SURVEILLÉE DES JURISTES ET DES JUGES DES ENFANTS

Les juristes, au premier rang desquels Alfred Potier, magistrat à la direction de l'Éducation surveillée, promettent une « carrière brillante » à la liberté surveillée<sup>17</sup>. S'accordant sur la prépondérance de son contenu pédagogique, elle est totalement assimilée à une mesure éducative :

La liberté surveillée est en fait tout autre chose qu'une simple mesure de « surveillance. Elle constitue, dirons-nous, une mesure d'éducation, d'inspiration humanitaire et sociale, par laquelle l'autorité publique apporte au mineur délinquant et à son entourage, par l'intermédiaire du délégué, le concours positif d'une intervention pédagogique active<sup>18</sup>. » [Elle] « s'apparente étroitement aux mesures de sauvegarde et de protection appliquées aux mineurs victimes », [mais elle] « est aussi une mesure de défense sociale. En préservant le mineur, elle préserve la société. En tendant à son reclassement dans la communauté, elle supprime ou réduit le danger social qu'il représente<sup>19</sup>. »

Elle illustre le caractère hybride de la justice des mineurs, à savoir la rencontre du droit pénal et du droit social, et, à ce titre, serait l'ambassadrice de la *probation* dans le droit. Marc Ancel fait de la mise à l'épreuve l'un des points forts de sa politique de la nouvelle défense sociale. La justice des mineurs est devenue un modèle pour les réformes de la justice pénale des adultes en quête de mesures alternatives à

14. CHAZAL Jean, « L'action humaine du juge des enfants », *Revue de l'Éducation Surveillée*, n° 3, 1946, p. 8.

15. COTXET DE ANDREIS Jean, « L'engagement du Juge des enfants dans l'action sociale », *Rééducation*, n° 57, juillet-août 1954, p. 9.

16. MICHARD Henri, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 1 janvier-mars 1950, p. 106-108. Repris aussi dans le *Rapport annuel de l'Éducation surveillée* de 1950, p. 25.

17. POTIER Alfred, « Aspects de la liberté surveillée », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 1 janvier-mars 1953, p. 46.

18. *Id.* p. 24.

19. CHAZAL Jean, GAZIER Jacques, MATHÉLIN Simone, « La liberté surveillée », *Revue de Science criminelle et droit pénal comparé*, n° 3, 1950, p. 360.



20. Sur ces tentatives de réformes, et sur cet aspect du « milieu ouvert », cf. la présentation faite par : CARLIER Christian, RENNEVILLE Marc, « Chronologie relative au milieu ouvert et à ses personnels », Criminocorpus [en ligne] publié le 12 décembre 2008, URL : [http://criminocorpus.org/outils 15713].

21. À ce sujet, cf. MARX Yvonne, « Le système de la mise à l'épreuve », *Revue internationale de droit pénal*, n° 3, 1950, p. 429-439 ; le compte rendu du cycle d'études européen sur la probation (Londres, octobre 1952) : *La probation* (Régime de la mise à l'épreuve) et les mesures analogues, Melun, Imprimerie administrative, 1953, 437 p.

22. POTIER Alfred, « Aspects de la liberté surveillée »..., *op. cit.*, p. 41.

23. ANCEL Marc, *La Défense sociale nouvelle* (Un mouvement de Politique criminelle humaniste), Paris, Cujas, 1954 (2<sup>e</sup> éd. revue et augmentée, Paris, Cujas, 1966).

24. ANCEL Marc, « L'institution de la mise à l'épreuve » *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, 1950, p. 425.

25. CHAZAL Jean, GAZIER Jacques, MATHELIN Simone, *op. cit.*, p. 367-368.

l'exécution des peines d'enfermement<sup>20</sup>. Elle est l'incarnation la plus aboutie des principes de la probation que l'on cherche à appliquer aux adultes<sup>21</sup>. La liberté surveillée, sous sa forme de « liberté surveillée d'épreuve » et par sa capacité d'action éducative sur le mineur délinquant, introduit « la probation dans notre droit [...] sous celle même de ses formes qui est la moins proche de notre tradition juridique nationale<sup>22</sup> ». La doctrine de la Défense sociale nouvelle soutenue par le juriste Marc Ancel<sup>23</sup> est la pointe avancée de cette tendance à faire reconnaître une justice de prévention et de protection, qui s'oppose au caractère rétributif du système du droit classique. Plus que sur l'acte commis, elle est fondée sur la connaissance de la personnalité du délinquant et sur ses ressources subjectives de reclassement. « Dans la mise à l'épreuve, le juge ne prononce pas une condamnation ; il applique une thérapeutique sociale<sup>24</sup>. »

Il n'est pas jusqu'à l'incident à la liberté surveillée qui ne revête un caractère de protection quand il est employé dans « l'intérêt éducatif » de l'enfant et « le souci de sa sauvegarde ». En effet, une modification de placement peut intervenir à la suite d'un incident qui n'est pas nécessairement la conséquence de la mauvaise conduite du mineur, « mais il arrivera souvent qu'il sera causé par tout autre événement auquel le mineur est étranger : modification du milieu familial, état de santé, nécessité professionnelle de l'enfant, etc.<sup>25</sup> ». La possibilité pour le juge de recourir à un placement, non plus du seul fait de sa conduite ou d'une faute commise par le mineur, mais du fait de sa situation familiale, au nom de l'intérêt éducatif de l'enfant et sans altérer la puissance paternelle, sera

l'un des principaux ressorts de l'ordonnance du 23 décembre 1958.

À la 3<sup>e</sup> session d'études des juges des enfants<sup>26</sup> la liberté surveillée est parée de nombreuses vertus réformatrices dans le domaine de la protection, de l'observation et la prévention. J. Fabre de Morlhon, juge des enfants au tribunal pour enfants de Béziers, milite pour un rapprochement, voire une fusion, entre surveillance et assistance éducative prise à l'égard des parents<sup>27</sup>, et de la liberté surveillée pour l'enfant :

Une intervention législative apparaît nécessaire pour supprimer cette barrière entre deux mesures dont le but est le même puisqu'il est admis aujourd'hui qu'on ne saurait traiter différemment l'enfant délinquant, le jeune vagabond, le jeune incorrigible et l'enfant en danger moral. » Il préconise une « action du délégué sur la famille du mineur<sup>28</sup>. »

Il considère la liberté surveillée comme l'instrument d'unification de la rééducation en milieu ouvert de l'enfant de justice en vue de réaliser sa normalisation (dans son milieu), et sa réhabilitation sociale. Pour être fidèle au principe de la continuité dans la prise en charge, il lie de façon indéfectible l'organisation de la rééducation en milieu ouvert à l'observation en milieu ouvert. Lui-même et son collègue de Brive, J. Y. Joffre, ont fait le constat qu'ils ne disposaient que de faibles moyens en matière d'observation des mineurs laissés dans leur milieu, car le législateur n'a prévu d'observation digne de ce nom que pour les mineurs placés dans un internat spécialisé (le centre d'observation). Or le nombre d'enfants

26. La 3<sup>e</sup> session d'études des juges des enfants rassemble 29 magistrats à Marly, du 14 au 26 novembre 1949, dans un centre mis à disposition par le secrétariat d'État à l'Enseignement technique, à la Jeunesse et aux Sports. Ces sessions, commencées en 1947, jouent un rôle capital dans les liens entre magistrats de la jeunesse et direction de l'Éducation surveillée, même si elles ne regroupent qu'une minorité des magistrats en poste. Jusqu'au début des années 1960, elles sont non seulement des lieux de formation mais d'échanges d'expériences, et surtout d'élaboration en matière législative et d'organisation des juridictions pour mineurs.

27. Elle a été instituée par un décret-loi du 30 octobre 1935 ajoutant à l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 (sur la protection des enfants

maltraités ou moralement abandonnés) un septième paragraphe, prévoyant d'assurer une surveillance ou une assistance éducative « lorsque la santé, la sécurité, la moralité, ou l'éducation de l'enfant sont compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait des père et mère ».

28. FABRE DE MORLHON J., document dactylographié du 4 octobre 1949, intitulé : « Le problème de la rééducation du mineur en milieu ouvert ne doit-il pas être considéré dans son ensemble comme un problème unique et cette mesure ne doit-elle pas être organisée de manière à réaliser la continuité de l'action entreprise en vue de la réadaptation ? », p. 18. Archives nationales, centre de Pierrefitte (par la suite A. N. 20000111/91).

29. Courrier de J. FABRE DE MORLHON à Pierre Ceccaldi, sous directeur de l'Éducation surveillée; en date du 25 octobre 1948, accompagné du texte d'une conférence intitulée: « La liberté surveillée et l'observation du mineur en milieu ouvert », A. N. 19910333/4.

30. Le rapport donne lieu à un article: FABRE DE MORLHON J., JOFFRE J. Y., « L'observation du mineur en milieu ouvert », *Rééducation* n° 23, mai 1950, p. 13-30.

31. Rapport d'inspection de Guy Sinoir: tribunal pour enfants de Béziers (34). Rapport d'une visite et de contacts avec les professionnels en vue de la mise au point d'un système d'observation en milieu ouvert. 9-10 février 1949, A. N. 200110095/2.

32. Rapport de Michard en 1950, paru sous forme d'article dans: MICHARD Henri, « L'observation en milieu ouvert », *Rééducation*, n° 38, mars 1952, p. 1-15.

33. Il est remarquable que le statut du personnel d'éducation de l'Éducation surveillée du 23 avril 1956 prévoit que les éducateurs puissent être affectés, outre à un centre d'observation, un internat scolaire, une institution spéciale d'éducation surveillée, un quartier spécial de maison d'arrêt, un foyer, un service de la liberté surveillée, mais aussi à un « service d'observation en milieu ouvert » (Art. 4, 5, 6), avant même qu'il n'existe.

remis provisoirement à leurs parents est trois fois supérieur à celui des enfants placés en centre d'observation. Les deux magistrats se sont alors lancés dans la première expérience d'observation en dehors d'un centre en sollicitant le délégué à la liberté surveillée dans le rôle d'observateur et d'animateur de cette nouvelle forme d'observation. Dès le début, en décembre 1947 (lors de la première session des juges des enfants), la direction de l'Éducation surveillée est tenue au courant de l'initiative des deux juges qui par la suite rendent compte de leur démarche<sup>29</sup>. C'est à l'occasion de la troisième session qu'ils présentent à la direction de l'Éducation surveillée un premier bilan<sup>30</sup>. L'Éducation surveillée suit avec attention et intérêt cette expérimentation<sup>31</sup>, avant elle-même de se lancer dans un projet d'observation en milieu ouvert<sup>32</sup> et de mener une expérience à Lyon et Dijon. Elle décide, non plus de s'appuyer sur la liberté surveillée, sauf juridiquement, mais sur le cadre technique et administratif d'un centre d'observation public (à Collonges-au-Mont-d'Or) et privé (centre d'observation de Chenôve géré par l'Association régionale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de Bourgogne-Franche-Comté). Le rapport final ne vise pas à définir *a priori* la forme institutionnelle dans laquelle s'exercera la nouvelle modalité d'observation en milieu naturel et où se retrouveraient les différents techniciens de l'observation (assistante sociale, psychologue, médecin, psychiatre et éducateur). Il ne définit pas plus le statut de l'observateur, mais pour Henri Michard qui supervise l'expérience entre 1951 et 1956, il ne fait pas de doute qu'il est issu du cadre professionnel éducatif<sup>33</sup>.

## LE POINT DE VUE DES PROFESSIONNELS

### ET LA PRISE DE POSITION DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

À la suite de la circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1949 (créant un corps de délégués permanents contractuels), le processus de professionnalisation des délégués permanents se poursuit, et il connaît jusqu'en 1956 d'autres étapes d'intégration professionnelle sur un statut et les conditions d'accès à la profession et de recrutement des candidats aux fonctions de délégué permanent<sup>34</sup>. Néanmoins, l'examen des regroupements, assemblées et sessions... qui jalonnent ce parcours, ne permet pas de constater que la fonction d'observation en milieu ouvert soit prioritaire dans les préoccupations des professionnels ni dans la formation technique de ces derniers assurée par l'Éducation surveillée, comparativement à l'exploitation de la dimension éducative et sociale qu'offre la liberté surveillée, sur laquelle les uns et les autres se centrent.

En juin 1950, se tient à Paris le premier rassemblement national des délégués permanents à la liberté surveillée, sous l'égide de l'Association des délégués permanents. Il regroupe une soixantaine de participants. Le titre du bulletin de liaison de l'association, *Promesses*, laisse entendre une attente un espoir mis dans la liberté surveillée, qualifiée de « *protéiforme* », peu codifiée et placée délibérément par de nombreux acteurs sur le terrain éducatif, souple juridiquement, très adaptative à la personnalité des mineurs et aux milieux, et individualisée. Une homologation s'établit entre une mesure et une jeunesse dont la prise en charge est identifiée à un pari sur l'avenir :

C'est cette incertitude de l'avenir de nos mineurs, cette part de risque et « d'imprévu exigeant de chacun de nous désintéressement et abnégation, mais aussi cette somme d'espoir et de possibilités contenus en germe dans la Liberté Surveillée que nous voulons traduire par la rubrique "Promesses"<sup>35</sup>. »

Les délégués cherchent à se distinguer de deux autres intervenants : de la technicienne de l'enquête sociale et de l'éducateur spécialisé « promoteur dynamique de la rééducation en internat », pour devenir « des spécialistes de l'observation et de la rééducation en milieu libre ». Les initiatives prises par certains délégués permanents, par exemple la création de clubs de loisirs à Nancy en 1949<sup>36</sup>, montrent leur désir de se situer aussi dans une perspective d'action préventive auprès des magistrats.

34. Circulaire n° 51-80 du 15-11-1951 portant application de l'article 25 de l'ordonnance du 2 février 1945 modifiée par la loi du 24 mai 1951 et de l'arrêté du 15 octobre 1951 concernant les conditions de recrutement des délégués permanents à la liberté surveillée.

35. *Promesses*, n° 1, octobre 1950. Les 16 numéros du *Bulletin de liaison des délégués permanents* (1950-1956), sont conservés dans le fonds historique de la bibliothèque de recherche de l'ENPJJ sous la cote 52440/FH/BR.

36. BREUVART JOSSE, délégué permanent à la liberté surveillée à Nancy, tente de donner une définition de son action distincte de la formule du « patronage » et du « mouvement de jeunesse », pour la résumer à la formule d'un « club » pratiquant un « jeu social », dans « Notes sur la rééducation des mineurs en liberté surveillée », *Cahier n° 1, Prévention et Liberté surveillée*, Association lorraine pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence [ALSEA], Nancy, 1949, p. 25-30. Sur la place de cette expérience dans le cadre de l'invention de la prévention au lendemain de la seconde guerre mondiale, cf. TÉTARD et PEYRE, *op. cit.*, p. 36-41.

37. CECCALDI Pierre, « Le délégué permanent à la liberté surveillée », *Rééducation* n° 36, décembre 1951, p. 9.

38. Décret n° 56-398 du 23 avril 1956 fixant le statut du personnel d'éducation des services extérieurs de l'Éducation surveillée.

Lors de la première session d'études à Marly-le-Roi en 1951, quand enfin la direction de l'Éducation surveillée se décide à leur offrir une formation, P. Ceccaldi ne semble pas démentir cette orientation éducative et sociale de l'institution de la liberté surveillée et du rôle du délégué quand il lance: « Vous êtes essentiellement des éducateurs en milieu ouvert<sup>37</sup>. » Il ne leur cache pas néanmoins la complexité de l'exercice car le délégué permanent se situe à la croisée de plusieurs personnages (le magistrat, le délégué bénévole, le mineur) mais surtout dans l'environnement très fluctuant du milieu libre.

Peut-on alors envisager la constitution d'un corps de délégués permanents, à l'image des officiers de probation du système anglo-saxon? Rien n'est moins sûr, car si l'Éducation surveillée semble entamer un processus de professionnalisation du corps des délégués permanents, elle le fait moins par volonté de favoriser leur expansion que par souci de contrôler leur recrutement, de banaliser et de normaliser la fonction, afin de réduire l'influence massive des assistantes sociales majoritaires dans ce corps, auprès des magistrats. Les objectifs sont donc divers. Ils seront partiellement atteints lorsque les délégués permanents intégreront le statut d'éducateur en 1956<sup>38</sup>. Tel que Michard fait le récit de cette intégration des délégués à la liberté surveillée dans le corps des éducateurs et de l'opposition manifestée par les assistantes sociales à cette occasion (auxquelles il était envisagé aussi d'appliquer le même statut), on peut voir là un bel exemple de bataille de genre, et de... classe entre l'éducateur (cantonné à l'internat), et l'assistante sociale (intervenant dans l'enceinte du tribunal), issus d'une culture sociale et professionnelle différente:

on a envisagé aussi de faire la même chose pour les Assistantes sociales. Bien entendu il aurait fallu avoir le diplôme d'Assistante sociale et la formation, mais elles auraient pu être administrativement Éducateurs, ce qui réglait leurs problèmes d'avancement, ce qui leur permettait de devenir Chef de Service éducatif, Sous-directeur, Directeur!... On a hésité... Pas besoin de vous dire que c'est en montant la rue de la... avec Ceccaldi que la décision a été prise! On avait des difficultés avec les Délégués... C'est ahurissant, mais enfin... Les délégués à la liberté surveillée avaient été recrutés à partir de 49 comme contractuels parmi les licenciés en droit, des Assistantes sociales, ou des gens ayant fait du service social. Elles... je dis « elles » parce qu'il y avait 95 % de femmes... il y avait 2 ou 3 délégués hommes! Elles étaient payées à un taux très inférieur à celui des Éducateurs. Elles avaient pratiquement peu d'avancement, mais elles

participaient à... disons, à la loi du Juge, elles travaillaient avec le Juge, elles étaient à côté du Juge... L'Éducateur était loin du juge... l'Éducateur était dans les IPES dans ce temps là. On envisage donc de transformer les déléguées à la Liberté surveillée en Éducateur, c'est-à-dire [...], les inclure dans un corps où elles auraient des possibilités d'avancement, mais en même temps on ouvrait la Liberté surveillée aux Éducateurs d'internat... On a eu les pires ennuis et certaines déléguées parisiennes qui avaient des accointances avec le Conseil d'État, car elles étaient recrutées dans la grande bourgeoisie... c'était pas le même niveau de classe que l'Éducateur... L'éducateur avait le niveau de recrutement, disons... instituteur. La déléguée à la Liberté surveillée, c'était la femme de bonne bourgeoisie n'ayant pas, pour des raisons diverses, pu par exemple être Juge... bon... qui trouvait la possibilité d'exercer un métier voisin, pénétrer au Palais de Justice... sont intervenues au Conseil d'État pour que le décret portant statut de délégué à l'Éducation surveillée ne passe pas<sup>39</sup>... »

Pour l'Éducation surveillée la limitation de l'influence des unes n'est pas synonyme cependant de révolution et de promotion pédagogique pour les autres, tout du moins dans le cadre de la liberté surveillée.

En effet, concernant la nature de leur mission, la direction de l'Éducation surveillée campe sur des positions réalistes car elle souhaite maintenir un système reposant sur les délégués bénévoles. Elle rappelle que la tendance des délégués, attirés « par vocation personnelle vers l'action éducative directe » (sous-entendue féminine et vocationnelle) au point de s'occuper exclusivement des mineurs en liberté surveillée, n'est pas la norme et doit être inversée, au profit du recrutement, de la formation, et du contrôle des délégués bénévoles, conformément aux textes de 1945 et 1949. Le délégué permanent « est enfin et surtout un éducateur au deuxième degré, le chef et l'éducateur des bénévoles et il doit, en conséquence, être capable de diriger et de former des hommes<sup>40</sup> ». Il participe à un processus de rationalisation d'un système qu'il s'agit de sauver, « le système français de la liberté surveillée » qui repose sur les délégués bénévoles. Les raisons sont d'abord budgétaires, mais aussi historiques. Il convient de moderniser le système sans le bouleverser, sur la base d'une normalisation, d'une adaptation au nom de nécessités sociales et sociologiques, contre la logique de l'ancien système basé sur la charité, la morale et le dévouement. Ainsi à chaque mineur placé sous le régime de la liberté surveillée devrait correspondre son

39. Interview accordée à Joseph Pineau à l'occasion d'une étude que celui-ci mène en 1978 sur la question de la scolarité à l'Éducation surveillée, Archives de l'AHPJM, boîte Michard.

40. Direction de l'Éducation surveillée, *Rapport annuel 1951*, p. 58.

symétrique adulte qui connaît son milieu et qui partage les mêmes réalités et valeurs sociales (donc plutôt issu d'un milieu populaire et masculin) auquel il puisse s'identifier.

Henri Michard, qui est à l'origine de cette orientation pour la direction de l'Éducation surveillée, va rédiger un rapport sur la liberté surveillée<sup>41</sup> dont il rappelle les principales caractéristiques. Il dresse un tableau très détaillé de l'action directe (personnelle) et indirecte (par le milieu familial et les milieux de vie du mineur) du délégué bénévole. Les exigences envers le bénévole, en termes de capacités d'adaptation à la personnalité du mineur et à son milieu, et le descriptif des qualités nécessaires à son recrutement, le transforme *de facto* en figure professionnelle idéale typique. Quand en 1956, il rédige son rapport sur l'observation en milieu ouvert, il transfère à l'observateur-éducateur de nombreux éléments propres à l'intervention en cure libre : nécessité de gagner la confiance, ne pas empiéter sur la place des parents tout en trouvant un rôle auprès du mineur et de sa famille, d'être au cœur d'un réseau et de ressources sociales... Dans l'insistance même des trois formes juridiques de la liberté surveillée, d'observation, d'épreuve, et d'éducation, on devine la future ébauche fonctionnelle du milieu ouvert dont les trois éléments de base sont la consultation, l'observation en milieu ouvert et à l'éducation en milieu ouvert.

En conclusion de son rapport sur la liberté surveillée, H. Michard relativise la portée éducative de la liberté surveillée qui, sur le fond, dit-il, reste « une méthode de réadaptation sociale » et « corrélativement une méthode d'éducation », elle « ne s'applique pas indistinctement à tous les cas et étant donné son extrême jeunesse et son inorganisation, elle est loin d'avoir atteint une efficacité comparable à l'efficacité de l'internat<sup>42</sup> ». C'est donc à l'aune de la seule rééducation reconnue à cette époque, celle pratiquée en internat, qu'est évaluée l'efficacité de la liberté surveillée ; elle est jugée trop aléatoire comparée au projet substitutif et total de la rééducation en internat. Certains magistrats, convaincus dès la première heure des bienfaits de la liberté surveillée, n'en sont pas pour autant persuadés qu'elle est plus une mesure de réadaptation sociale que de rééducation. Tel est l'avis du juge des enfants de Nancy, Marcel Puzin qui lors de l'enquête sur le fonctionnement de la liberté surveillée, lancée en 1951 par l'Éducation surveillée, répond à la question sur la valeur éducative d'une mesure de liberté surveillée, que « par nature elle ne revêt pas ce caractère, elle n'est, croyons-nous, éducative qu'autre titre occasionnel et dans des cas parti-

41. Henri Michard rédige une étude en 1952 sur la liberté surveillée, à partir d'une enquête sur son fonctionnement lancée un an plus tôt auprès de 21 juges des enfants.

42. MICHARD Henri, *La Liberté Surveillée*, Imprimerie administrative Melun, 1953, p. 105.



culiers », tout en continuant à soutenir qu'elle garde « fondamentalement une valeur de protection, de sauvegarde, de normalisation et son aspect dominant paraît être d'adaptation sociale d'une part, de solidarité sociale d'autre part<sup>43</sup> ».

Quant aux délégués, aussi parfaits que le souhaite et le projette H. Michard, ils ne peuvent rivaliser avec un professionnel. Leur vocation est locale et ils sont enfermés dans leur fonction individuelle. Le service de la liberté surveillée, même organisé administrativement grâce à l'action des délégués permanents, a le défaut majeur de ne pas se constituer en équipe regroupant assistante sociale, médecin-psychiatre, psychologue et éducateur, comme dans un centre d'observation. L'absence d'une « équipe interdisciplinaire », entendue comme partage et coordination de l'intervention de plusieurs techniciens, suffirait à elle seule à expliquer pourquoi la liberté surveillée n'a pas été à l'origine de l'équipement léger auprès du tribunal, contrairement à la consultation formalisée à la fin des années 1950.

### LA LIBERTÉ SURVEILLÉE EN TROMPE-L'ŒIL

En 1958, la liberté surveillée est légalement reconnue en sa qualité de « véritable mesure d'éducation en milieu ouvert », conformément à l'esprit de réforme présidant à son évolution depuis 1945<sup>44</sup>. En effet, la modification de l'article 25 de l'ordonnance du 2 février 1945 « tient compte de l'institution, postérieure à la promulgation de l'ordonnance de 1945, d'un statut des délégués permanents à la Liberté Surveillée qui sont désormais des fonctionnaires appartenant aux cadres d'éducation des services extérieurs de l'Éducation surveillée ». L'article 25 est ainsi rédigé : « la rééducation des mineurs en liberté surveillée est assurée, sous l'autorité du juge des enfants, par des délégués permanents... ». L'introduction du terme de « rééducation » consacre une autonomie à une mesure éducative que ne lui conféraient pas les textes d'origine quand elle n'était qu'une mesure de surveillance. La loi intègre dix ans de réformes de la liberté surveillée, tant d'un point de vue statutaire (le délégué passe de la condition d'indemnitaire à celle de contractuel, puis à celle d'éducateur<sup>45</sup>), que d'un point de vue pédagogique : « la liberté surveillée qui de mesure de surveillance et de contrôle, est devenue une véritable mesure d'éducation en milieu ouvert ». De par son évolution, elle peut même prétendre être un modèle pour la toute nouvelle mesure de protection des enfants en danger (l'assistance éducative<sup>46</sup>),

43. Enquête sur le fonctionnement de la liberté surveillée, Rapport analytique des juges des enfants, AN 20020340/44, repris dans son article « La liberté surveillée a-t-elle une portée éducative ? », *Sauvegarde de l'enfance*, n° 7-8, 1951, p. 577.

44. Ordonnance n° 5861300 modifiant l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et l'article 69 du Code pénal, Exposé des motifs.

45. Les délégués permanents sont des « agents de l'État nommés par le ministère de la Justice » (art. 25 de l'ordonnance du 2 février 1945 modifiée par l'ordonnance du 23 décembre 1958), ils appartiennent, conformément au statut défini par le décret du 23 avril 1956 au corps des éducateurs des services extérieurs de l'Éducation surveillée.

46. L'ordonnance sur la protection de l'enfance est prise donc le même jour que celle modifiant l'ordonnance du 2 février 1945. On peut se demander si, dans l'esprit des membres de la commission (présidée par Julliot de la Morandière proche de Marc Ancel) défendant l'option d'une protection judiciaire et individualisée qui finit par l'emporter, l'assistance éducative n'a pas été conçue sur le modèle de la liberté surveillée.



comme l'atteste ce document présenté par la direction de l'Éducation surveillée au Conseil de l'Europe de Strasbourg en 1959 :

La législation française prévoit pour les mineurs délinquants, comme pour « les mineurs non délinquants justiciables d'une éducation spécialisée et d'une protection particulière, des mesures analogues. La gamme prévue par l'ordonnance du 23 décembre 1958 est nécessairement plus large que celle de l'ordonnance du 2 février 1945, et les possibilités d'action en milieu ouvert y sont plus grandes. La liberté surveillée, mesure d'origine pénale devenue dans la pratique procédé d'éducation spécialisée en milieu libre, reste l'instrument principal de l'ordonnance du 2 février 1945, mais ses moyens et ses modalités pourront être utilisés dans l'application de la loi nouvelle concernant l'enfance en danger<sup>47</sup>. »

47. Réponses au questionnaire sur la délinquance juvénile d'après-guerre. France. Document préparé par le ministère de la Justice, direction de l'Éducation surveillée, Strasbourg le 5 août 1959. Document CEPC V (59), p. 51. Archives nationales, 19910300/33.

48. Ordonnance n° 58-301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

La mesure de liberté surveillée, à l'instar du statut des mineurs délinquants après la seconde guerre mondiale a été le support pédagogique et juridique de la dynamique de la protection judiciaire de l'enfance, mais elle est restée sur le bord du chemin (sans renforcement des services de la liberté surveillée ni du nombre de permanents) à cause des dispositions de l'autre ordonnance du 23 décembre 1958, celle relative à la protection de l'enfance en danger<sup>48</sup> où le juge des enfants peut, lorsque le mineur est laissé à ses parents ou lorsqu'il est l'objet de mesures provisoires « charger un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert de suivre le mineur et sa famille » (Art. 376-1), ou le faire au titre d'une mesure définitive (Art. 379). Non seulement les procédures entre l'ordonnance du 2 février 1945 et celles de l'ordonnance du 23 décembre 1958 sont similaires, mais le même jour deux ordonnances (ordonnances n° 58-300 et n° 58-301), l'une au pénal, l'autre au civil, permettent au juge des enfants dont les compétences sont élargies et dont les activités sont appelées à considérablement s'accroître, de disposer de deux types de mesures d'éducation en milieu ouvert, ce qui pose inexorablement la question des équipements et des services qui auront la mission d'en assurer l'exécution et donc de la place respective des services à la liberté surveillée et des services de milieu ouvert dans l'équipement de base dont doit disposer le juge des enfants. De fait, pendant les premières années de l'application de l'ordonnance de 1958, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1959, une certaine confusion concernant la nature de ces équipements règne. Faute d'antériorité de la pratique et selon les schémas hérités des anciens textes sur la protection, distinguant action

sur les familles pour lesquelles sont habilités les services sociaux spécialisés<sup>49</sup> et action individuelle sur les mineurs<sup>50</sup>, les juges des enfants pouvant faire suivre la famille d'un mineur en danger par un service de milieu ouvert, recourent fréquemment au service de la liberté surveillée<sup>51</sup>. Le rapport note, qu'en l'absence de services sociaux spécialisés, « ce recours aux services de l'Éducation surveillée se justifie, bien que l'action sociale à exercer vis-à-vis des familles – notamment de celles comptant des enfants en bas âge – soit différente de l'action éducative sur les jeunes, pour laquelle les éducateurs ont reçu une formation particulière ». En effet, la principale caractéristique de l'action des services de la liberté surveillée est d'être individuelle (que les mineurs soient délinquants ou en danger). En 1961, le nombre de familles suivies (3 396) par des délégués permanents reste important. Certes, une large majorité des mineurs en liberté surveillée sont des délinquants, mais la proportion de mineurs en danger continue d'augmenter pour s'établir à 20 %<sup>52</sup>. Ni l'habilitation des services de milieu ouvert en assez grand nombre, ni la mise en place de quelques services d'éducation en milieu ouvert intégrée aux consultations d'orientation et d'action éducative du secteur public, ne semblent en mesure de stopper le recours aux services de la liberté surveillée. En 1963, sur 10 162 mesures nouvelles, 7 885 sont des mesures de liberté surveillée proprement dites et 2 277 sont des mesures d'assistance éducative suivies dans le cadre de la LS, « sans que le nombre des éducateurs chargés de la liberté surveillée ait été augmenté de manière sensible<sup>53</sup> ». Même si le nombre des délégués a tendance à augmenter

49. Mesures de surveillance et d'assistance éducative prononcées en application de l'article 2, alinéa 7, de la loi du 24 juillet 1889.

50. Mineurs de 18 ans vagabonds (application du décret loi du 30 octobre 1935 relatif à la protection de l'enfance) et mineurs de 21 ans objet d'une mesure de correction paternelle (application des art. 375 et suivants du Code civil, modifiés par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1945).

51. 2 083 familles comprenant 3 155 mineurs en charge au 31 décembre 1960 (sur un total de 22 052 mineurs suivis dans l'année 1960, en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945 ou des articles 376-1 et 379 du Code civil). Quant aux mineurs eux-mêmes parmi lesquels on comptabilise

« mineurs vagabonds, mineurs faisant l'objet d'une mesure de correction paternelle » avant la mise en application de l'ordonnance du 23 décembre 1958, ou d'assistance éducative, ils représentent 16,55 % du total général des mineurs suivis par les services de la liberté surveillée, correspondant à peu près à l'équivalent du pourcentage du nombre des mineurs déférés aux juges des enfants au titre de l'ordonnance du 23 décembre 1958 (23 729). *Rapport annuel* de la direction de l'Éducation surveillée 1961, p. 89-90.

52. Sur un total de 29 255 mineurs suivis par les services de liberté surveillée, *Rapport annuel* de 1962, p. 74-75.

53. *Rapport annuel* de 1964, p. 89-90.

passant en 1958 de 115 délégués permanents à 173 en 1963, la surcharge des services de la liberté surveillée n'engage pas à considérer l'exercice des mesures confiées comme conforme à un travail éducatif sérieux, selon des normes que tentent d'imposer la direction et plus particulièrement celui qui a la haute main sur les récentes évolutions méthodologiques de l'observation, Henri Michard.

La situation de l'Éducation surveillée est très inconfortable, prise entre d'une part, des services de liberté surveillée inadaptés à l'afflux de jeunes mineurs et de familles, sans fonctionnement d'équipe, et de l'autre un secteur privé d'associations qui cherche à obtenir une habilitation pour des services de milieu ouvert<sup>54</sup>. Une note du 4<sup>e</sup> bureau s'alarme de la situation en 1961<sup>55</sup>. Elle a pour objet « l'habilitation des services privés d'éducation en milieu ouvert. Interférence avec le plan d'équipement de l'Éducation surveillée (équipement de base et liberté surveillée) ». La question se pose à cause du nombre insuffisant de délégués à la liberté surveillée et « les carences actuelles de l'équipement public » ; les magistrats encouragent la création de services privés d'éducation en milieu ouvert destinés à pallier « les carences actuelles de l'équipement public ». Or, dans le cas où l'éducation en milieu ouvert s'insère dans le cadre d'un équipement de base (avec consultation et observation en milieu ouvert) « le service de la liberté surveillée réduit à la personne d'un délégué ne sera-t-il pas à l'image d'une « peau de chagrin » et son utilité même remise en question ? » Poser la question, c'était déjà y répondre.

### LE DÉCLIN ANNONCÉ DE LA LIBERTÉ SURVEILLÉE

Pour Henri Michard, le constat est le même : l'application de l'ordonnance de 1958 donne lieu à un niveau d'incohérence rarement atteint illustré par le fait que « les services privés d'éducation en milieu viennent tout simplement doubler les services de la liberté surveillée<sup>56</sup> ». Selon lui, une clarification est rendue nécessaire par l'inscription au IV<sup>e</sup> Plan et la réalisation d'un équipement de base au niveau régional (sur tout le territoire) dont la spécificité justifie de son appartenance au secteur public de l'Éducation surveillée. Tactiquement, la réalisation de l'équipement de base des tribunaux passe donc d'abord par l'affirmation d'une définition « claire et nette de l'équipement "Éducation surveillée" », sur la base d'une unité fonctionnelle (accueil, observation et rééducation), ensuite il faut « regrouper dans chaque tribunal pour enfants l'ensemble des réalisations publiques en un même service ». Il propose d'« opérer un regroupe-

54. En décembre 1961, 140 établissements ont été habilités, en vertu de l'arrêté du 13 juillet 1960, « à recevoir uniquement des mineurs en danger ». « De même, 9 services de consultation spécialisée ont été habilités à examiner des mineurs en danger et 10 services d'OMO ont été habilités pour l'observation de ces mineurs », dans *Rapport annuel* de 1961, p. 122.

55. 4<sup>e</sup> Bureau, *Note pour Monsieur le Directeur*, en date du 15/05/1961, signée par M<sup>me</sup> Ezratty, 5 p. Le 4<sup>e</sup> bureau – Institutions privées – a contribué en 1960 et 1961, en liaison avec les départements ministériels intéressés (Justice-Santé-Education nationale-Finances), à l'élaboration de plusieurs textes (arrêtés et circulaires) relatifs à l'application de l'ordonnance du 23 décembre 1958 (modalité de calcul des enquêtes sociales ou des habilitations de services chargés des mesures d'assistance éducative...).

56. MICHARD Henri, « Le problème de l'équipement spécifique de l'Éducation surveillée », document ronéotypé, 20 juillet 1961, 27 p.

ment effectif de tous les services, y compris de la liberté surveillée ». Sa proposition ne manque pas de susciter des réactions, en particulier celle d'Henri Gaillac, magistrat à l'Administration centrale, inspecteur à la direction de l'Éducation surveillée. Il défend l'idée que « le délégué a des fonctions très particulières, indépendantes de son rôle d'éducateur en milieu ouvert<sup>57</sup> ». Le service d'éducation en milieu ouvert et le service de liberté surveillée doivent garder leur spécificité, car il en va du rôle du juge des enfants qui, selon H. Gaillac, ne saurait être rabaissé, il doit être placé au centre de l'organigramme de l'équipement de base : « Il ne s'agit pas d'une querelle de forme mais bien du fond du problème. Le juge des enfants doit rester le « patron » de la rééducation. » Et pour ce faire, « il a besoin d'un service éducatif à ses côtés<sup>58</sup> », d'un « organisme charnière entre le judiciaire et l'éducatif » et avec comme relais à ces deux actions, un « éducateur-conseil », sorte d'assistant, d'adjoint du juge des enfants.

En réponse à cette crainte de « voir les magistrats dépossédés d'une partie de leur pouvoir de contrôle », suscitée par la proposition d'Henri Michard, c'est un autre magistrat, chef de cabinet du directeur de l'Éducation surveillée P. Ceccaldi, Martial Dazat, qui signe de manière cinglante le dernier acte d'une pièce où trois protagonistes se disputent une place prééminente dans le futur secteur de l'éducation en milieu ouvert : le secteur privé à l'assaut des services d'éducation en milieu ouvert depuis l'ordonnance de 1958, le secteur public de l'Éducation surveillée qui souhaite installer des centres d'action éducative sur tout le territoire en tant qu'organisme complexe et polyvalent, et certains magistrats espérant faire des services de la liberté surveillée le relais privilégié de leur activité. Or, selon M. Dazat, deux raisons viennent freiner les prétentions d'H. Gaillac à mettre l'équipement léger sous la coupe des magistrats ou à empêcher l'absorption de la liberté surveillée par ces organismes :

[d'une part,] il serait erroné de vouloir contrarier une évolution irréversible « en renforçant les vieux services de liberté surveillée où plusieurs centaines de mineurs sont suivis de plus ou moins loin par un ou deux délégués permanents », [d'autre part,] « si l'équipement léger a pour caractère d'être mis plus aisément à la disposition du juge des enfants, rien ne permet de conclure qu'il doive en être à quelque titre que ce soit le chef. Toutes proportions gardées, les organismes d'éducation surveillée ne sont pas plus sous son autorité que la police et la gendarmerie ne sont sous l'autorité du parquet ou du juge d'instruction<sup>59</sup> ».

57. GAILLAC Henri, « Étude relative à la place des délégués permanents dans l'équipement de base des tribunaux pour enfants », document dactylographié, 8 p.

58. Cet organisme sera réalisé bien plus tard, en 1987, mais dans un tout autre contexte institutionnel, avec la création d'un service éducatif auprès du tribunal (SEAT) (arrêté du 30 juillet 1987).

59. DAZAT M., « Note sur la liberté surveillée dans son rapport avec les juridictions et la structure de l'équipement », en date du 29-11-1962.

60. MICHARD Henri, « Problèmes actuels posés par la définition d'une protection judiciaire de l'enfance. Réflexions sur le statut et le rôle du Juge des enfants », document ronéotypé, décembre 1962, p. 21.

61. MICHARD Henri, « Note pour Monsieur le directeur de l'Éducation surveillée Bureau K1 », Centre de formation et de recherche de l'Éducation surveillée, p. 8.

62. MICHARD Henri, *La Délinquance des jeunes en France*, notes et études documentaires, 15 mai 1973, La Documentation française, Paris, 1973, p. 51.

Il donne ainsi raison à Henri Michard sur deux points : d'une part, l'éducation en milieu ouvert en tant que provenant de l'observation en milieu ouvert, surpasse techniquement la liberté surveillée, d'autre part, les relations du magistrat pour enfants avec les services rassemblant des équipes de techniciens sont complexes et nécessitent « l'instauration d'une dialectique entre le judiciaire et le « technique » (ou l'éducatif)<sup>60</sup> », mais certainement pas l'instauration d'une domination de l'un sur l'autre. Dans le courant des années 1960 et à l'occasion de la préparation du V<sup>e</sup> Plan d'équipement social, H. Michard persiste à distinguer dans les formes principales d'éducation en milieu ouvert, « la mesure d'éducation individuelle, à dominante d'action sociale (type liberté surveillée classique) » et « la mesure d'éducation individuelle, où l'éducateur agit soutenu et guidé par l'ensemble de l'équipe interdisciplinaire<sup>61</sup> ».

En 1973, H. Michard croit pouvoir dire de la liberté surveillée qu'elle apparaît « comme un mode de rééducation artisanal », faisant « un peu figure de survivance appelée à s'effacer progressivement devant l'expansion du milieu ouvert » concédant qu'« elle demeure néanmoins nécessaire : elle reste, en effet, pour le juge des enfants un instrument précieux, qui lui permet de déclencher des interventions rapides. Il ne faut pas, par ailleurs, mésestimer le rôle de conseillers techniques que beaucoup de délégués anciens et expérimentés jouent auprès des magistrats<sup>62</sup> ».

## CONCLUSION

Au départ, schématiquement, il y a deux réalités qui s'ignorent : d'un côté les internats de rééducation et de l'autre le tribunal pour enfants, d'un côté les éducateurs, de l'autre le service social avec les assistantes sociales seules détentrices d'un travail en milieu ouvert, d'un côté l'observation et la rééducation, de l'autre l'enquête sociale et la réadaptation sociale. Au début des années 1950, les délégués sont pressentis pour devenir les principaux acteurs du milieu ouvert, mais au bout du compte, l'éducation en milieu ouvert profitera du détour technique de l'observation en milieu ouvert pour se construire, s'émancipant des structures de la liberté surveillée.

Il n'y a pas de solution de continuité entre les trois représentants de l'intervention en milieu ouvert qui historiquement se sont succédé (l'assistante sociale dans l'entre-deux-guerres et après la seconde guerre mondiale, le délégué après la guerre et l'éducateur dans les années 1960), chacun évolue distinctement en

référence à son propre cadre administratif et culturel. Cependant, l'éducation en milieu ouvert qui ne trouve la plénitude de son expression que dans les années 1970, a bénéficié de ces précédentes expériences de milieu ouvert, elle s'en est nourrie. Ce secteur s'est donc construit avec et contre la liberté surveillée.

Dans les années 1960-1970, la liberté surveillée est dépouillée de tous les atouts dont elle était gratifiée une décennie plus tôt, ainsi :

- en matière de protection, la mesure d'assistance éducative lui vole la vedette ;
- elle n'a pas été retenue, par l'Éducation surveillée pour être la mesure phare et le lieu (le service de la liberté surveillée) où se nouent les liens privilégiés entre magistrats et professionnels de l'éducation ;
- la prévention s'organise autour de la prévention spécialisée.

À quoi, et à qui, faut-il attribuer ce « ratage » ? Comment l'expliquer ?

- à une stratégie délibérée de l'Éducation surveillée et donc des pouvoirs publics (tentative d'imposer son hégémonie sur l'organisation des relations avec les magistrats et la juridiction des mineurs) ;
- à des faits impondérables, des tendances et des dynamiques non maîtrisées (le succès de l'assistance éducative au détriment du traitement des mineurs délinquants). Il se trouve que si la mesure de liberté surveillée est l'équivalent pour les mineurs délinquants laissés dans leur famille, de l'assistance éducative pour les enfants en danger, les modalités pratiques d'application sont très différentes, ne serait-ce qu'au niveau du taux d'encadrement et de l'organisation des services de la liberté surveillée, comparés à ceux des consultations ;
- à des faits structurels (l'absence d'une véritable culture de la probation telle qu'elle est pratiquée par les systèmes anglais et américain, compensée par d'autres conceptions spécifiques à l'organisation du dispositif de la justice des mineurs en France au <sup>xx</sup>e siècle combiné avec l'existence d'un État puissant).

L'Éducation surveillée n'est-elle qu'un accident de l'histoire<sup>63</sup> ? En tout cas, sans décision étatique, elle n'aurait pas pu se maintenir par rapport au secteur de l'enfance inadaptée, dominé par la Santé, et à l'Éducation nationale. Elle se caractérise par son rattachement à l'appareil d'État, mais n'émane pas et ne procède pas du corps juridictionnel qu'elle a pourtant mission de servir. Par l'audace de sa politique (en 1946-1949 puis en 1960-1962), elle est en

63. La question a été posée par CHAUVIÈRE Michel, « L'émergence de l'Éducation surveillée en France... vers 1945 » dans *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (xix<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècles)*, textes réunis par CHAUVIÈRE Michel, LENOËL Pierre et PIERRE Éric, Presses universitaires de Rennes, 1996, p. 163.

phase avec la construction d'un État moderne au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec son développement social et économique, en épousant les espoirs et les craintes engendrées par la « civilisation industrielle ». Elle cherche à préserver à la fois son autonomie dans le dispositif de protection judiciaire de la jeunesse, et un équilibre avec l'autorité judiciaire, ainsi qu'entre secteur public et privé. C'est par le biais de l'équipement de base auprès du tribunal et de sa spécificité, que l'Éducation surveillée défend la professionnalité éducative articulée au judiciaire dans le cadre du milieu ouvert, contre la liberté surveillée dont les avatars ne font que souligner la caractéristique du système français de protection judiciaire des mineurs et l'échec partiel de la probation.